

La última red de protección social en España: prestaciones asistenciales y su activación

Spanish Safety Net: Social Assistance Benefits and their Activation

Ana Arriba González de Durana

Unidad de Políticas Comparadas, Consejo Superior de Investigaciones Científicas
arriba@iesam.csic.es

Begoña Pérez Eransus

Departamento de Trabajo Social, Universidad Pública de Navarra
begonia.perez@unavarra.es

Recibido: 20.03.07

Aceptado: 10.05.07

RESUMEN

Con el término de ‘última red’ de protección nos referimos a aquellos mecanismos que ofrecen una garantía mínima de recursos en situaciones de necesidad probada en el marco de los estados del bienestar. En este artículo estudiamos las principales transformaciones que estas políticas han seguido en las dos últimas décadas en España. Para ello distinguimos dos tendencias que marcan a su vez dos periodos. En el primero, se introdujeron importantes esquemas, principalmente PNCs y RMIs, que ampliaron su cobertura hacia colectivos no protegidos y dieron lugar a una red de protección de baja intensidad, fragmentada en distintos sistemas de protección social, pero fuertemente jerarquizada en función de la relación con el mercado de trabajo. El segundo periodo se caracteriza por la inclusión de criterios de activación en estos mecanismos de protección, una tendencia común, aunque no convergente, en el marco europeo. En la actualidad los programas de activación están siendo planteados por diversos gobiernos y organismos internacionales como estrategia eficaz para combatir la exclusión social. Sin embargo han surgido diversos cuestionamientos en relación con su verdadera finalidad, integradora o disuasoria y en mayor medida en relación con eficacia en la superación de situaciones de pobreza y exclusión.

PALABRAS CLAVE: Reforma del bienestar, última red, asistencia social, políticas de activación, inclusión social, exclusión social.

ABSTRACT

The concept of welfare states safety-net refers to those programmes that offer a means-tested guaranteed minimum income in the schemes for social protection. In the paper, we analyse the main developments followed by these policies in the last two decades in Spain. We distinguish two different trends that characterise two periods. In the first of them, the main schemes were introduced (PNCs and RMIs, mainly), broadening the coverage to non protected groups and leading to a low intensity safety-net that is also fragmented in different protection systems, but strongly ranked by the relationship that beneficiaries maintain with labour markets. The second period is characterized by the introduction of activation criteria in those protection schemes, a common, but not convergent, trend with other European welfare regimes. During the governments and international institutions as the EU have proposed activation programs as an efficient strategy to combat social exclusion. However, it have been raised questions related to their real purpose, integration or discouragement, and mainly related to their effectiveness in overcoming poverty and exclusion.

KEY WORDS: Welfare reform, Safety Net, Social Assistance, Activation Policies, Social Inclusion, Social Exclusion.

SUMARIO

1. Introducción. 2. Las transformaciones de la protección asistencial frente a situaciones de pobreza en Europa. 3. La ‘última red’ protectora en España: introducción y racionalización de las prestaciones asistenciales de garantía de mínimos. 4. Algunas reflexiones sobre la creciente vinculación de las políticas de activación a la última red de protección social. 5. Consideraciones finales: El condicionamiento de la red como vulneración de los derechos de los más débiles.

1. INTRODUCCIÓN

En las líneas que siguen, expondremos los últimos desarrollos de una serie de mecanismos que tienen en común ofrecer una garantía mínima de recursos en situaciones de necesidad probada¹. Se trata, por lo tanto, de los recursos a los que pueden acudir individuos y familias cuando carecen de otras fuentes de ingresos y/o protección, por lo que constituyen la ‘última red’ de protección social.

En el caso español, la ‘última red’ está constituida por un conjunto de prestaciones asistenciales que forman parte de otros sistemas de protección, como los de pensiones, desempleo o servicios sociales, y en cuya gestión participan diferentes niveles de la administración pública por lo que está lejos de ser un sistema integrado. Por lo tanto, al hablar de ‘última red’ de protección estamos hablando de una visión conjunta de una serie de dispositivos que se caracterizan por ofrecer unos recursos mínimos a los que se accede mediante la demostración de insuficiencia de recursos (*means-tested*)² y, en ocasiones, están acompañadas del acceso a programas de actividades y servicios.

A pesar de que desde una concepción amplia se puede considerar que todo el conjunto de políticas de protección social tiene como objeto la lucha contra la pobreza, son precisamente los programas de garantía asistencial de mínimos (la asistencia social) los que se pueden identificar como elementos centrales en la lucha contra la pobreza, al estar orientados hacia colectivos en situación de pobreza. En las dos últimas décadas, las transformaciones de las sociedades europeas y la constatación de que la pobreza persistía a pesar del fuerte desarrollo de los sistemas de protección social han ubicado los sistemas de asistencia social y la lucha contra la pobreza en el centro de los debates sobre el estado del bienestar. El incremento del desempleo

y las transformaciones en las estructuras familiares han alterado los mecanismos de acceso a la protección social, en un contexto de control presupuestario y fiscal.

En España, el tardío desarrollo de las prestaciones asistenciales en los noventa ha coincidido con la creciente influencia de las recomendaciones de contención de gasto social y la necesidad de aumentar la responsabilidad del individuo en su salida de las situaciones de dificultad. De hecho, la relación entre asistencia social y empleo constituye uno de los elementos clave de las reformas recientes de la protección social, es por este motivo que el capítulo prioriza la exposición de los dispositivos dirigidos a las personas con capacidad para acceder al mercado de trabajo.

2. LAS TRANSFORMACIONES DE LA PROTECCIÓN ASISTENCIAL FRENTE A SITUACIONES DE POBREZA EN EUROPA

A mediados de los noventa, los autores de un estudio comparativo apadrinado por la OCDE (Eardley, Bradshaw, Ditch, Gough y Whiteford, 1996) identificaban siete tipos de sistemas de asistencia social³. Aspiraban a discernir si las reformas de los diferentes sistemas habían seguido una evolución dependiente de su propia institucionalización (*path-dependent*) o, si por el contrario, sus transformaciones mostraban algún tipo de convergencia entre los diferentes esquemas de asistencia social.

Según la primera de estas hipótesis, las estrategias seguidas reflejaban las ausencias y contradicciones de los esquemas institucionales ya existentes. Así en los países del Sur de Europa se había impulsado la elaboración de sistemas de garantía de rentas para completar sus carencias en los sistemas de asistencia social. Los pa-

¹ Este trabajo se ha realizado en el marco del proyecto de investigación NURSOPOB (‘Nuevos Riesgos Sociales y Trayectorias de las Políticas del Bienestar’, Plan Nacional de I+D+I, MEC, SEJ2005-06599). Se beneficia asimismo de los trabajos realizados por Ana Arriba en el marco del proyecto WRAMSOC (‘Welfare reform and the management of societal change’, V Programa Marco, Comisión Europea, HPSE-CT-2001-00078), así como de los trabajos de investigación realizados en la tesis doctoral de Begoña Pérez (2005) ‘Políticas de Activación y Rentas Mínimas’ Fundación Foessa, Madrid.

² El acceso asistencial, es decir a través de comprobación de recursos, se emplea en otras prestaciones cuyo objetivo no es ofrecer una garantía de mínimos.

³ La tipología estaba compuesta por: 1) Estados de Bienestar selectivos (Nueva Zelanda y Australia); 2) Estado de asistencia social pública (EEUU); 3) Estados del bienestar con redes de protección integradas (Gran Bretaña, Canadá, Irlanda y Alemania); 4) Asistencia social dual (Francia y países del Benelux); 5) Asistencia social rudimentaria (Sur de Europa y Turquía); 6) Asistencia social residual (Países nórdicos); 7) Asistencia social descentralizada y discrecionalidad local (Austria y Suiza).

íses escandinavos se habían centrado en los problemas de desigualdad, mientras que los países de la Europa continental lo habían hecho en la desprotección de los colectivos incluidos en la ‘nueva pobreza’. Por último, en los países anglosajones el interés había sido identificar y eliminar las consecuencias no deseadas de la asistencia social —la generación de una cultura de la dependencia y la creación de desincentivos laborales—.

Esta interpretación se adecuaba bien a las transformaciones que tuvieron lugar en la primera mitad de los noventa. Sin embargo, las reformas posteriores han mostrado una tendencia común, aunque no convergente, de introducción de criterios de activación en los sistemas de asistencia social. Así, la relación entre trabajo y asistencia se ha convertido en la cuestión central de la agenda política, lo que se ha materializado en la introducción en las prestaciones de distintos grados de condicionalidad y de participación en alguna forma de empleo. En una amplia investigación sobre la extensión de los programas de *workfare*⁴, Lødemel y Trickey (2001) identifican tres países europeos (Dinamarca, Países Bajos y Reino Unido) que han introducido de manera más amplia este tipo de esquemas. Sin embargo, se puede ver que estos esquemas se han difundido también en países como Suecia, Finlandia y más recientemente Alemania y Francia (Aust y Arriba, 2005). A pesar de lo cual subsisten notables diferencias, tal y como desarrollaremos en la segunda parte del artículo, entre la motivación política, el alcance y la forma (distintos grados de condicionalidad, de contenidos y de vinculación entre la garantía de mínimos y las actividades a desarrollar) que adquieren estas estrategias activadoras⁵.

Estas reformas han ido acompañadas por la transformación de las ideas y discursos sobre el papel de los esquemas de asistencia social en la protección social. En ellos, la cuestión central pasa de ser la desigualdad o la pobreza, a centrarse en los desincentivos y dependencias que generan las políticas y programas de prestaciones. La cuestión central de los debates no es la

pobreza sino la inclusión social (Aust y Arriba, 2005) y la ‘última red’ de protección se ha transformado en un ‘trampolín’ hacia la inclusión social materializada en el empleo (Cox, 1998; Peck, 2001).

3. LA ‘ÚLTIMA RED’ PROTECTORA EN ESPAÑA: INTRODUCCIÓN Y RACIONALIZACIÓN DE LAS PRESTACIONES ASISTENCIALES DE GARANTÍA DE MÍNIMOS

Las tendencias que distinguen dos etapas en las reformas de la asistencia social en Europa se registran también en los procesos seguidos por los esquemas de “última red” en España. Estas dos tendencias servirán para articular nuestra narración del desarrollo de la última protección desde finales de los años ochenta en España. Este apartado está destinado a la descripción de la introducción de las prestaciones no contributivas y de las rentas mínimas de inserción, como iniciativas más importantes, y de la racionalización del sistema asistencial de garantía de mínimos. La activación de las prestaciones asistenciales dirigidas a población potencialmente activa será el objeto de la segunda parte de este artículo.

Un elemento central en la comprensión de los desarrollos de los sistemas asistenciales de garantía de mínimos es la división competencial generada a partir de la Constitución Española (1978). En el texto constitucional se establecía que la asistencia social era competencia de las 17 Comunidades Autónomas (Art. 148; 1.20) mientras que la responsabilidad sobre la legislación básica y el régimen económico de la Seguridad Social correspondía al Gobierno Central. Sin embargo, el contenido de asistencia social permanecía indefinido, lo que permitió a las Comunidades Autónomas incluir en sus Estatutos de Autonomía un gran número de servicios y funciones de asistencia social, servicios sociales, bienestar social, desarrollo comunitario y promoción social. Es decir, la legislación

⁴ I.Lødemel y H.Trickey (2001) circunscriben el uso del término *workfare* a aquellos programas o esquemas que requieren que la gente trabaje a cambio de una prestación de asistencia social

⁵ Las prestaciones de tipo asistencial, y en general toda la protección frente a la pobreza, han sido siempre sospechosas de generación de desincentivos al empleo. Por lo tanto, no es una cuestión nueva. En concreto, estuvo también presente en los primeros años de introducción de nuevas prestaciones, que estaban dirigidas a la inserción social y ofrecían cuantías siempre inferiores a las que se pueden obtener a través de la participación laboral.

autonómica siguió una interpretación comprensiva que asumía que los servicios sociales eran competencia de las CCAA a partir de su competencia exclusiva en asistencia social.

A finales de los años ochenta y comienzos de los noventa tuvieron lugar los principales desarrollos del sistema de asistencia social español, al tiempo que las cifras de gasto social se incrementaron. En ese momento se introdujeron dos políticas que han supuesto el acceso a una protección mínima de una proporción significativa de la población:

- El Gobierno central universalizó las pensiones por jubilación y minusvalía en 1990. La Ley de Prestaciones no Contributivas de la Seguridad Social (26/1990) puso en marcha un sistema de pensiones en situaciones de necesidad probada para ancianos y minusválidos que no tienen acceso a la Seguridad Social contributiva. Esta normativa incluía además la gradual desaparición de las prestaciones asistenciales y de la LISMI e incluía prestaciones por hijos a cargo menores de 18 años y/o discapacidad para hogares con bajos ingresos.
- Los gobiernos de las CCAA elaboraron e implementaron los programas regionales de rentas mínimas de inserción dirigidos a la lucha contra la pobreza y la exclusión social (desde 1988, País Vasco, hasta 1995, Islas Baleares). Se trata de la contribución más innovadora en el ámbito asistencial, en tanto que son programas de garantía de rentas mínimas para familias de bajos ingresos, cuyo objetivo es la inserción social de las mismas (siguiendo las líneas del Programa del RMI francés). En este sentido, la innovación se refería también al propio objeto de intervención, ya que en la mayoría el objetivo del programa era la lucha contra la exclusión social, no la pobreza.

Este desarrollo de programas asistenciales cubrió a menor coste huecos del sistema de protección social y se orientó a atender situaciones de mayor necesidad y precariedad. Este periodo de

expansión de la asistencia social habría llegado a su fin a mediados de los noventa. Con posterioridad, las reformas se han concentrado, sobre todo, en el mantenimiento y viabilidad del sistema de protección social, en especial el aseguramiento de su financiación a través del acuerdo y negociación entre gobierno, partidos políticos y agentes sociales. A través del llamado Pacto de Toledo, protagonista de esta orientación racionalizadora, se ha buscado, entre otros, la separación financiera de los seguros sociales contributivos y la protección social no contributiva y asistencial, reforzando así el cierre asistencial⁶.

En cuanto al itinerario seguido por las rentas mínimas de inserción ha sido calificado como “travesía del desierto” (Laparra, 2004). Tras el primer periodo de implementación, algunas CCAA han llevado a cabo reformas, reestructuraciones e incluso refundaciones de los Programas, mientras otros programas han permanecido inalterados. Observando la evolución anual de cobertura, intensidad o esfuerzo presupuestario por CCAA, resulta imposible deducir la existencia de pautas comunes de cambio. Por lo general, las escasas iniciativas de interés han tenido lugar en los programas más desarrollados en los noventa⁷. Así, el programa del País Vasco ha vivido distintos episodios de reforma que han reforzado su intensidad y cobertura protectoras. Otras dos CCAA han emprendido reformas que han modificado el modelo al reconocer el derecho a unos ingresos mínimos y ampliar su cobertura protectora: Navarra y Madrid. En el caso catalán se han distinguido itinerarios protegidos e itinerarios hacia el empleo según el tipo de perceptores. Por último, hay que señalar que la ciudad autónoma de Melilla incorporó en 2002 el Ingreso Melillense de Integración. Sin embargo, en muchos programas de RMI se han realizado pequeños ajustes en las condiciones de acceso y disfrute de las prestaciones que permiten un mantenimiento del mismo. En conjunto todas estas reformas han tenido lugar en programas ya existentes, por lo que las inercias de la gestión limi-

⁶ La introducción del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples, IPREM, a mediados de 2004, como instrumento para la indexación de las prestaciones en lugar del Salario Mínimo Interprofesional (SMI) separa los niveles de protección no contributiva de los umbrales mínimos asegurados en los mercados de trabajo. Resulta interesante constatar que el deslinde de los niveles protegidos asistencialmente con respecto a los niveles del mercado de trabajo se lleva a cabo al mismo tiempo que se introducen mecanismos de activación en estas prestaciones.

⁷ Mostrando una vez más la vulnerabilidad de estos programas, sometidos a un elevado grado de discrecionalidad política (Arriba, 1999).

tan algunas de sus nuevas formulaciones y propuestas.

Cabe destacar, en última instancia, dos episodios en el proceso seguido por la protección social asistencial. El primero de ellos tiene que ver con la iniciativa europea, una vez más factor de innovación de las políticas españolas de lucha contra la pobreza. Siguiendo el compromiso expresado en el Consejo Europeo de Lisboa (junio 2000) y los objetivos de la UE aprobados en el Consejo Europeo de Niza (diciembre 2000), el Gobierno español, coordinado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, ha elaborado dos Planes Nacionales para la Inclusión Social (MTAS, 2001; Ferrera, Matsaganis y Sacchi, 2002). El problema que muestran ambos Planes es la falta de una delimitación de un marco normativo de lucha contra la pobreza y la exclusión social (Subirats, 2004). Sus contenidos no son nuevos y sus propuestas tienen un carácter continuista. Una de las razones de esta continuidad es la restricción presupuestaria seguida por el Gobierno español. Otra, la naturaleza fragmentada y la estructura descentralizada del sistema de protección social español. Los Planes asignan buena parte de la lucha contra la exclusión social al nivel regional donde el compromiso activo de las Comunidades Autónomas es crucial.

El segundo episodio tiene que ver con las iniciativas autonómicas para mejorar la protección de tipo asistencial, a través de complementos de las pensiones no contributivas (y de otro tipo de ayudas familiares). Así, los Gobiernos Central y algunos de los ejecutivos autonómicos, encabezados por Andalucía (Moreno y Trelles, 2004), se enfrentaron en torno a estos incrementos introducidos en las cuantías de las pensiones no contributivas al final de la segunda legislatura popular. El ejecutivo impidió las subidas autonómicas a finales de 2003⁸ mediante la Ley 52/2003 en la que se perseguía garantizar el principio de igualdad en las prestaciones de la Seguridad Social, tanto contributivas como no contributivas. Este episodio mostró una vez más como las garantías asistenciales de mínimos constituyen un campo de confrontación entre

gobierno central y autonómico donde las tensiones entre los diferentes niveles de gobierno son un motor de cambio y transformación que, al mismo tiempo, las hace altamente vulnerables a estrategias de legitimación política.

EL SISTEMA DE GARANTÍA ASISTENCIAL DE MÍNIMOS

En la actualidad, el conjunto de prestaciones que podrían considerarse componentes del sistema de garantía de mínimos, incluyendo tanto los dispositivos de acceso a través del sistema contributivo como asistencial está compuesto por (Cuadro 1):

A. *Prestaciones que complementan la cobertura de la Seguridad Social (acceso sólo si ha habido una trayectoria contributiva previa⁹).*

Complementos de Mínimos de Pensiones de la Seguridad Social. Estas prestaciones de mínimos tienen la función de elevar las pensiones de baja cuantía hasta un umbral mínimo establecido legalmente (con ingresos inferiores a un determinado umbral).

Prestaciones asistenciales para desempleados: el Subsidio de Desempleo (al que acceden los desempleados cuando finaliza su periodo de prestación contributiva en determinadas condiciones ligadas a la estructura familiar o a la edad) Subsidio de Desempleo Agrario (trabajadores desempleados del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social que viven en Andalucía y Extremadura) y la Renta Activa de Inserción (prestación de convocatoria anual que persigue la inserción laboral de los trabajadores desempleados de larga duración con más de 45 años).

B. *Prestaciones no contributivas de la Seguridad Social.*

Pensiones no contributivas de la Seguridad Social (PNCs), Pensiones Asistenciales y Subsidio de Garantía de Mínimos de la LISMI. Son las pensiones no

⁸ El gobierno socialista ha derogado posteriormente esta prohibición.

⁹ Por este motivo, cabría cuestionar su carácter de 'última red' en especial en el caso de los Complementos de Mínimos de Pensiones de la Seguridad Social.

¹⁰ Las pensiones asistenciales y las prestaciones de la LISMI están desapareciendo gradualmente tras la puesta en marcha de las PNCs en 1990.

Cuadro 1
Prestaciones asistenciales de garantía de mínimos en España
Cuantías y número de beneficiarios en 2004

Año 2004				Cuantía mensual € (1)	% SMI (julio 2004) 572,6 €/mes (1)	% IPREM (julio 2004) 537,25 €/mes (1)	Beneficiarios	
Complemento de mínimos de Pensiones Contributivas de la Seguridad Social (2)	Jubilación ≥65años (2)			487,45	85,13	90,74	1.290.297	
	Jubilación <65años (2)			454,20	79,32	84,54		
	Discapacidad	Gran Invalidez (2)		731,17	127,69	136,09	19.790	
		Absoluta (2)		487,45	85,13	90,74		
	Supervivencia	Viudedad	≥65años	487,45	85,13	90,74	778.625	
			60-64 años	454,20	79,32	84,54		
			<60 años	362,44	63,29	67,46		
		Orfandad (3)			147,35	25,73	27,43	111.636
Favor familiar (3)			147,35	25,73	27,43	17.165		
Subsidio de desempleo				368,40	64,34	68,57	362.733	
Subsidio de desempleo agrario				368,40	64,34	68,57	197.251	
Renta activa de inserción				368,40	64,34	68,57	39.253	
Pensiones no contributivas		Jubilación		322,35	56,29	60,00	281.447	488.472
		Invalidez					207.025	
Pensiones asistenciales (4)		Vejez		174,84	30,53	32,54	8.488	36.761
		Enfermedad					28.273	
Garantía de ingresos mínimos (LISMI) (4)				174,84	30,53	32,54	49.878	
Rentas mínimas de inserción (5)				Máximo: 435,17 Mínimo: 230,2	Máximo: 76 Mínimo: 40,2	Máximo: 81 Mínimo: 42,85	96.899	

(1) Cuantía anual recalculada en 12 pagas para facilitar la comparación

(2) Cuantía para pensionista sin cónyuge a cargo

(3) Por beneficiario

(4) Sin datos del País Vasco y Navarra

(5) Hogares

Fuente: Elaboración a partir de MTAS (2005a), MTAS (2005b), datos administrativos proporcionados por la Dirección General de Servicios Sociales y Dependencia, MTAS.

contributivas para mayores de 65 años y menores discapacitados (más de 65% de discapacidad) en hogares de bajos ingresos¹⁰.

Prestaciones Familiares de la Seguridad Social. Son prestaciones de baja intensidad destinadas a familias de bajos ingresos con hijos dependientes menores de 18 años con o sin itinerarios contributivos (pensionistas, trabajando

o no trabajando). Las cuantías de las prestaciones son superiores en el caso de hijos mayores de 18 años con alto grado de discapacidad, y a este respecto, pueden considerarse como pensiones no contributivas dado que su percepción es incompatible con cualquier otro tipo de prestación no contributiva.

Cuadro 2
Programas autonómicos de renta mínima de inserción (RMIs)
Esfuerzo presupuestario e intensidad protectora en 2004

	Esfuerzo presupuestario		Intensidad protectora			
	Gasto ¹ millones de €	% Presupuesto de la CCAA ²	Cuantía básica ³ €/mes	% SMI (julio 2004) ⁴ 572,6 € /mes	% IPREM (julio 2004) ⁵ 537,25 € /mes	% PNC ⁶ 313,6 €/ mes
Andalucía	36	0,16	279,74	49,9	53,1	88,6
Aragón	3,478	0,09	293,86	53,9	57,4	95,7
Asturias	13,599	0,43	315,57	56,3	60,0	100,0
Baleares	2,65	0,14	313,53	56,3	60,0	100,0
Canarias	9,301	0,19	342,79	59,9	63,8	106,3
Cantabria	1,804	0,10	249,42	50,1	53,4	89,0
Castilla-La Mancha	2,26	0,04	315,84	58,0	61,9	103,1
Castilla-León	12,072	0,15	329,38	60,3	64,3	107,1
Cataluña	59,323	0,36	317,41	57,0	60,7	101,2
Extremadura	2	0,05	338,40	60,3	64,3	107,1
Galicia	15,476	0,19	268,77	48,3	51,4	85,7
Madrid	44,9	0,36	299,74	53,4	56,9	94,8
Murcia	0,731	0,02	260,00	45,4	48,4	80,7
Navarra	6,19	0,22	360,96	64,3	68,6	114,3
País Vasco	114,12	1,84	426,38	76,0	81,0	135,0
La Rioja	0,346	0,04	315,84	56,3	60,0	100,0
Valencia	3,965	0,04	313,57	56,3	60,0	100,0
Ceuta			—	—	—	—
Melilla	0,571	0,32	225,60	40,2	42,8	71,4

¹ El dato del gasto corresponde a los presupuestos del pago de las prestaciones de renta mínima. Sin embargo, algunas CCAA incluyen en este dato el gasto en programas de empleo protegido (Asturias) o en programas de actividades dirigidos a los beneficiarios de la prestación, (Cataluña).

² Calculado sobre el Presupuesto Inicial Consolidado de cada CCAA, Ministerio de Administración Pública (<http://www.map.es>)

³ Cuantía básica: cuantía máxima a percibir en el caso de hogares unipersonales. El cálculo de la cuantía final varía en las distintas CCAA según los suplementos por tamaño familiar, cuantías máximas y mínimas a percibir y sustracciones por los ingresos recibidos por la familia de otras fuentes.

⁴ Calculado sobre la cuantía del Salario Mínimo Interprofesional anual 2004 (julio) recalculado en 12 pagas para facilitar la comparación.

⁵ Calculado sobre la cuantía del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples anual 2004 (julio) recalculado en 12 pagas para facilitar la comparación.

⁶ Calculado sobre la cuantía de las Pensiones no Contributivas anual 2004 recalculado en 12 pagas para facilitar la comparación.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección General de Servicios Sociales y Dependencia, MTAS.

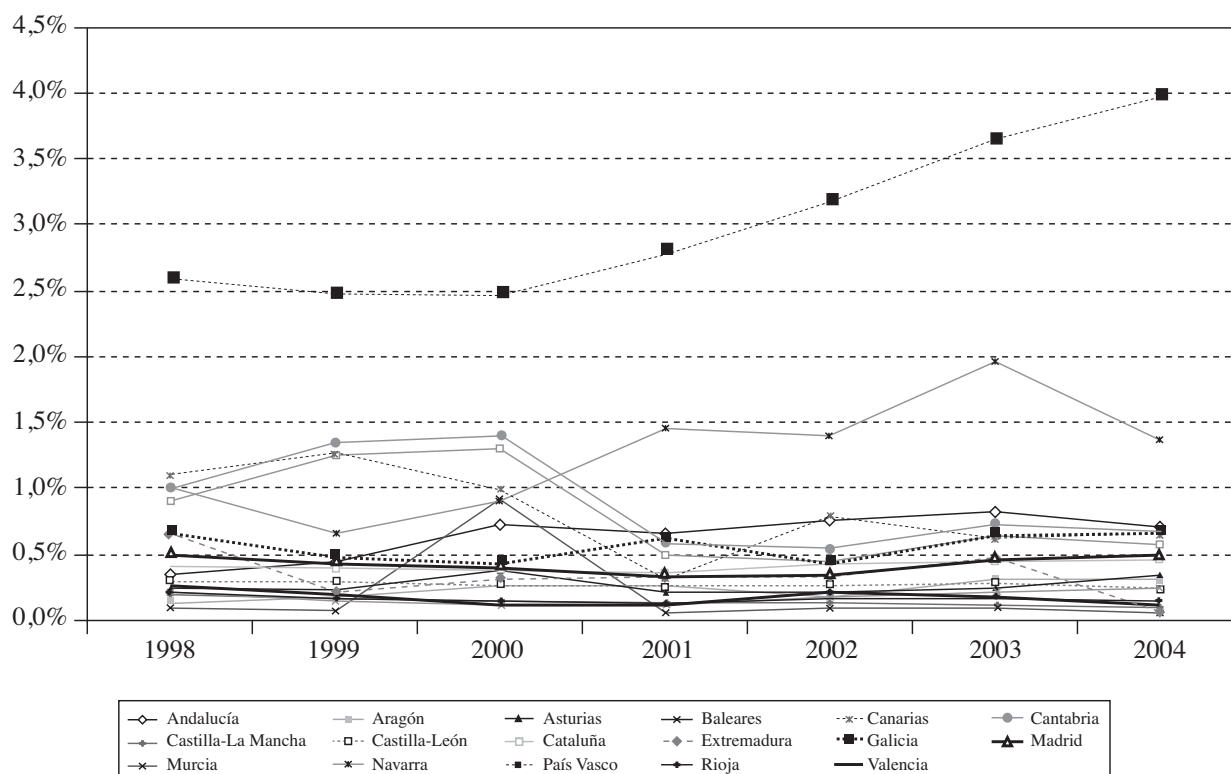
C. Programas autonómicos de Rentas Mínimas de Inserción (RMIs).

Se trata de prestaciones cuasi-generalistas que combinan prestaciones monetarias con programas de integración social (materializado en actividades, prioritariamente de promoción y forma-

ción para el empleo). En algunos de los programas de rentas mínimas se incluyen mecanismos para financiar programas o proyectos orientados a la inserción (servicios sociales, educación y formación, empleo y cooperación) llevados a cabo por entidades locales y organizaciones sin

Gráfico 1

Evolución de la cobertura de los Programas RMI: Porcentaje de hogares beneficiarios/ total hogares CCAA



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección General de Servicios Sociales y Dependencia, MTAS, y Encuesta Continua de Presupuestos Familiares, 4º Cuatrimestre, 2004.

ánimo de lucro, en una línea de colaboración entre los sectores público y privado. Tan sólo en algunos casos estos programas de integración al empleo han sido gestionados directamente por la propia Comunidad Autónoma en forma de empleo social protegido (Asturias, Navarra). Los programas de ingresos mínimos tienen características diferentes tanto en intensidad y cobertura como en el vínculo que establecen entre la prestación y la realización de actividades de inserción (Aguilar, Gaviria y Laparra, 1995).

En realidad, estos esquemas de rentas mínimas pueden considerarse la “última red de seguridad”, ya que tienen un papel residual y subsidiario respecto de otros esquemas de protección. Además recogen las consecuencias de los recortes, cambios e insuficiencias de los demás esquemas de protección, no únicamente respecto del mantenimiento de ingresos sino también

las políticas referidas a la educación, vivienda y salud (Serrano y Arriba, 1998).

Sobre su intensidad protectora, cabe observar que no hay grandes diferencias en las cuantías básicas. Éstas son muy inferiores a las que ofrece la participación laboral y similares a las pensiones no contributivas (Cuadro 2). Sin embargo, estas cifras sobre cuantías básicas no reflejan las amplias disparidades regionales, ya que para valorar la intensidad protectora real se tienen que considerar tanto los complementos en función del tamaño familiar como otros complementos proporcionados para cubrir necesidades específicas (Sanzo, 2002).

Las cifras de gasto permiten comparar el estatus de los programas de RMI en la actuación de los ejecutivos autonómicos. Globalmente, el esfuerzo presupuestario es muy pequeño y en algunas CCAA, como Asturias, Canarias, Galicia, Navarra o Melilla se destinan porcentajes que

¹¹ Se ha explicado esta diferencia debido al status fiscal especial del País Vasco, que es un sistema fiscal cuasi-independiente de recaudación de impuestos. Sin embargo, esto no tiene lugar en Navarra, Comunidad Autónoma que tiene el mismo tipo de sistema fiscal.

rondan entre el 0,2 %-0,4%. El caso vasco es el más desarrollado, ya que el ejecutivo destina un 1,61% de su presupuesto (99,6 millones de €)¹¹ a financiar su programa de Renta Básica.

La cobertura de los RMI's ha pasado de 70.000 a 96.000 hogares entre 1998 y 2004 (de 0,57% a 0,66% del total de hogares¹²). Sin embargo, este incremento se ha dado sobre todo en algunas CCAA como muestra la dispar evolución de este indicador (Gráfico 1): en 2004 mientras que en el País Vasco las prestaciones eran percibidas por 3,97% del total de hogares, un 1,43% en Navarra o un 1,43% en Melilla, los RMI's de Castilla-La Mancha, Canarias, Cantabria y Galicia apenas alcanzan el 0,7-0,8%.

¿UNA 'ÚLTIMA RED' DE PROTECCIÓN SOCIAL?

Tras esta descripción, se podría cuestionar si existe una 'última red' de protección social. Realmente, no se trata de un sistema de protección sino más bien un conjunto fragmentado de prestaciones ubicadas en diferentes sistemas de protección (desempleo, pensiones, servicios sociales) bajo la responsabilidad de diferentes niveles de la administración pública (principalmente al nivel regional, es decir las Comunidades Autónomas).

A pesar de esta dispersión, el conjunto de prestaciones asistenciales se encuentra escalonado según una jerarquía de niveles de protección que sigue como criterio central la relación que los individuos mantienen con el mercado de trabajo, para evitar la generación de desincentivos al empleo. Así, los ciudadanos no activos (por encima de los 65 años y con discapacidades por encima del 65%) pueden acceder a las pensiones no contributivas de la Seguridad Social, que ofrecen mayor intensidad protectora, un acceso menos condicionado y menor grado de discrecionalidad. Las RMI's, a las que acceden las personas potencialmente activas, ofrecen una protección de intensidad inferior, condicionada al cumplimiento de una serie de requisitos y marcada por la discrecionalidad en su aplicación.

Esta jerarquía del nivel protector se corresponde con el nivel de gobierno del que depen-

den: las prestaciones de peor calidad son también las más descentralizadas. En el caso de las RMI's, la desigualdad de los distintos esquemas en marcha se añade a su baja intensidad protectora, lo que da lugar a uno de los principales huecos de la última red, el territorial. Otros espacios no cubiertos por esta última red tienen que ver con la intensidad protectora, en especial en el caso de las familias con hijos¹³, o con nuevas situaciones de vulnerabilidad como las de ciertas poblaciones inmigrantes.

4. ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA CRECIENTE VINCULACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE ACTIVACIÓN A LA ÚLTIMA RED DE PROTECCIÓN SOCIAL

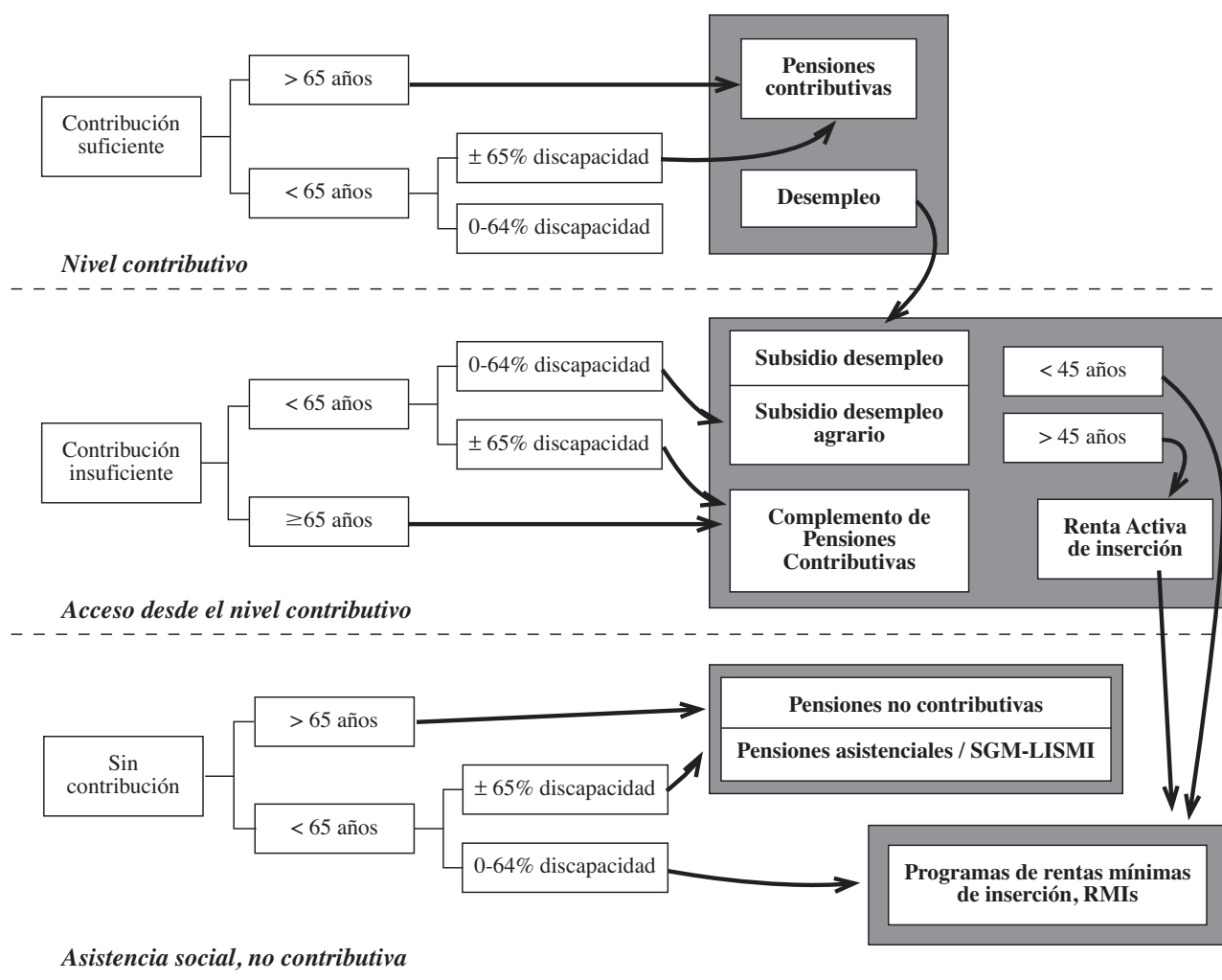
Tal y como ya hemos avanzado, a partir de los años noventa las políticas de activación ocupan un lugar central en las recomendaciones comunitarias de lucha contra la pobreza y la exclusión social y por ello su influencia es creciente en nuestro país, aunque aún más en el plano discursivo que en su alcance real. Analicemos algunas de las cuestiones que permiten entender la relación entre activación y asistencia social.

La extensión de las *políticas activas de mercado laboral* se produjo en los años ochenta de la mano de instituciones de ámbito internacional como la ONU, la OCDE, el Banco Internacional y posteriormente la Unión Europea. En aquel momento de gran preocupación por el desempleo de carácter estructural, estas organizaciones internacionales recomendaban a los Estados la puesta en marcha de medidas destinadas a mejorar el nivel de cualificación de los desempleados con el fin de que éstos pudieran adaptarse a las necesidades del nuevo escenario competitivo. Se proponía a los Estados reemplazar las políticas de protección económica (que pasaban a ser designadas como *pasivas*) por medidas diseñadas para estimular la vuelta al empleo de los desempleados (*activas*) (OCDE, 1988). Esta diferenciación, pronto extendida en la literatura internacional, incluye ciertas connotaciones de valor al asumir que las medi-

¹² No se dispone de datos actualizados sobre la incidencia regional de la pobreza por lo que se ha optado por calcular la cobertura sobre el total de hogares de la CCAA.

¹³ Como han puesto de manifiesto estudios recientes sobre la pobreza infantil (Ayala, Martínez y Sastre, 2006; Cantó, 2006).

Gráfico 2
Jerarquía protectora de las prestaciones de garantía de mínimos



das activas son positivas para la economía y la sociedad, mientras que las pasivas, no sólo desincentivan la vuelta al mercado sino que, además, frenan la creación de empleo por constituir un lastre para la flexibilidad económica que requiere el nuevo contexto económico global (Wright, Kopac y Slater, 2003). La clasificación *activa/pasiva* propuesta por la OCDE fue asumida en los años noventa por la Unión Europea en sus recomendaciones de acción frente a la pobreza y la exclusión. Los Planes nacionales de inclusión social impulsados a partir del Tratado de Niza reflejan una clara apuesta por la activación frente a la protección pasiva y cierta preocupación por la cuestión de la dependencia de las prestaciones asistenciales:

“La activación consiste en pasar de la ayuda financiera pasiva a una ayuda activa que permita a sus beneficiarios alcanzar un cierto nivel de autonomía. Aunque ningún Estado miembro aboga por una reducción de los niveles de asistencia social como medida global para incitar a la personas a trabajar, sí se observa un gran interés por reducir la dependencia de larga duración siempre que sea posible y promover la activación de los beneficiarios de la ayuda social para que ésta sea un trampolín hacia el empleo”. Informe conjunto sobre Integración social. (Consejo de la Unión Europea, 2001c, 35-36).

Esta concepción del término activación, utilizada por la Unión Europea en los Planes de Inclusión, dista bastante del original sueco de los años sesenta. Frente a políticas de índole macroeconómico, se proponen programas de menor alcance orientados únicamente a pobla-

ción asistida. Y frente a la idea de responsabilidad social pública, se pone el énfasis en la necesidad de mejorar las capacidades individuales, lo que implica cierta culpabilización del individuo de su situación de desempleo o pobreza. Por ello, en la actualidad, mediante las políticas de activación de los planes de inclusión, se impulsan únicamente programas de formación, orientación laboral y empleo destinados a las personas vinculadas a la última red de protección social.

¿CUÁLES SON LOS MOTIVOS QUE HAN LLEVADO A LOS DISTINTOS ESTADOS A INTRODUCIR MECANISMOS DE ACTIVACIÓN EN EL NIVEL ASISTENCIAL?

La relación entre asistencia y empleo, no es nueva, el dilema suscitado por la asistencia a los pobres capaces de trabajar ha marcado el desarrollo de la asistencia social desde su origen (Pérez Eransus, 2005). Por un lado, la sociedad se ha preocupado por la subsistencia de las personas en situación de desempleo y pobreza en momentos de crisis con el fin de que éstas no constituyan una amenaza al orden establecido. Sin embargo, la preocupación por garantizar que la asistencia no constituyera una forma de subsistencia al margen del mercado de trabajo siempre ha marcado su evolución.

En la actualidad, las políticas de activación vinculadas a la asistencia están siendo defendidas, desde un rango de ideologías muy amplio debido a su congruencia con muchos objetivos derivados del nuevo contexto post-industrial. Es por ello que resulta inevitable contextualizar la extensión de las políticas de activación en la asistencia en el marco general de reformas del Estado de bienestar. El aumento de la influencia de la ideología neoliberal y los cuestionamientos financieros al Estado de bienestar han llevado a plantear la necesidad de reducir la intervención pública y aumentar la responsabilidad individual en la salida de las situaciones de dificultad. De este modo, la activación es planteada simultáneamente con fines que pueden ser considerados contradictorios tales como combatir la exclusión social o reducir el gasto en protección social y luchar contra la dependencia de las prestaciones.

La verdadera cuestión es dilucidar si la extensión de la activación está constituyendo una mejora en el tratamiento de las personas que se encuentran en situación de pobreza y exclusión o si ésta supone la sustitución de mecanismos de protección social económicos por programas de activación con la finalidad de reducir el gasto social. Es decir, la activación en la asistencia ¿mejora la situación de las personas asistidas al proporcionarles más oportunidades de acceso al empleo? o, por el contrario, son medidas que sustituyen dispositivos de bienestar pre-existent deteriorando la protección económica de los colectivos más vulnerables y recortando sus derechos sociales.

Avanzábamos ya que la respuesta a estos cuestionamientos no está siendo unívoca sino que varía en los distintos escenarios de bienestar. A pesar del esfuerzo por coordinar las acciones de lucha contra la exclusión, por el momento, el espacio social europeo se ha limitado al establecimiento de marcos de entendimiento común mientras que las competencias en materia de políticas de empleo y protección social siguen estando fuertemente enraizadas en el ámbito estatal y por tanto con fuertes diferencias entre sí.

Una forma de simplificar el análisis comparado es situar las distintas configuraciones de la activación vinculada a la asistencia en torno a dos modelos opuestos en función de las motivaciones políticas que orientan su implantación: estrategia de activación-*workfare* versus estrategia activación-*welfare*. La estrategia del modelo *workfare*, está orientada a reducir la intervención estatal en materia de pobreza reduciendo la asistencia únicamente a la protección de los colectivos más necesitados considerados “no válidos” (mayores, niños, discapacitados). Es el caso de Estados Unidos, donde el objetivo de la reforma “*from welfare to workfare*” de 1994 fue conseguir la vuelta al mercado laboral de todas aquellas personas que se encontraban en la asistencia para así reducir el gasto social. Acabar con la dependencia de las prestaciones y luchar contra el fraude se constituyen en cuestiones prioritarias para la activación en este modelo. La estrategia del modelo *welfare* trata de combatir la exclusión y el desempleo a través de un aumento del gasto social destinado a la mejora de la situación de las personas en la asistencia y favorecer así su inserción laboral. Estas motivaciones caracterizan a las estrategias desarrolla-

das por los países de tradición socialdemócrata en los que, el Estado ha jugado un rol decisivo en la creación de oportunidades de empleo y formación. Entre ambos extremos podemos situar la realidad de los países europeos que comparten motivaciones de uno y otro modelo.

LA IMPORTANCIA DEL ALCANCE DE LA ESTRATEGIA DE ACTIVACIÓN DESTINADA AL CONJUNTO DE LA POBLACIÓN

Además de las motivaciones ideológicas, existe un segundo factor clave que incide en la relación asistencia-activación: el nivel de desarrollo de la estrategia activadora destinada a la población desempleada en general. A mayor desarrollo de la estrategia activadora, mayores son los recursos y la calidad de los programas destinados a población asistida. Sin duda, el mayor desarrollo de este tipo de programas va acompañado de un apoyo social más amplio por parte de la población en general que legitima la inversión económica en políticas que mejoran las posibilidades de empleabilidad de todos los colectivos de desempleados. Pero cuando estos programas están orientados únicamente a los colectivos en la asistencia, el apoyo social es claramente menor: “*los programas para débiles, acaban siendo débiles*” (Korpi y Palme, 1998).

Es por este motivo que la inversión en políticas activas se encuentra estrechamente relacionada con el régimen de protección de desempleo establecido en cada escenario de bienestar. Los países con regímenes de protección por desempleo *universalistas*, (Gallie y Paugam, 2000), tales como Dinamarca y Suecia, son también aquellos que han favorecido una estrategia de activación más universalista (Dinamarca destina un 1,74% del PIB a medidas activas en 2004 según datos de la OCDE). Entre los países en los que se ha producido una inversión intermedia en políticas activas (entre el 1% y el 1,5% del PIB en 2004) se encuentran Bélgica, Francia y Alemania, países en los que la protección por desempleo, aunque amplia, se encuentra orientada al nivel contributivo. En ellos se observa una delimitación mayor entre los programas dirigidos a población desempleada y aquellos destinados a población en programas de ingresos mínimos. En los países anglosajones es donde se ha producido un menor desarro-

llo de las políticas de activación (el porcentaje del PIB destinado a políticas activas en el Reino Unido sólo alcanza un 0,53% del PIB en 2004 y en Estados Unidos es inferior a 0,17%). Éstas únicamente han surgido orientadas a colectivos en la asistencia social. Por último, en los países del sur de Europa la escasa cobertura de la protección por desempleo coincide con un escaso desarrollo de las políticas de activación (el porcentaje del PIB destinado a políticas activas se encuentra por debajo del 1%; 0,77% en España, en 2004). En estos países existe un profundo distanciamiento entre los programas de activación destinados a desempleados en general y aquellos vinculados a programas de ingresos mínimos.

LAS FORMAS QUE ADQUIERE LA ACTIVACIÓN EN LA ASISTENCIA

El tercer factor clave en el análisis es la forma que adopta la estrategia de activación orientada a colectivos asistidos. Este factor resulta una fiel manifestación de las motivaciones explícitas e implícitas que llevan a poner en marcha dichas políticas.

El modelo *workfare* está orientado a acabar con la dependencia y para ello debe garantizar que el empleo normalizado reemplace cuanto antes a la asistencia. Este modelo aparece influenciado por una visión individualista de la pobreza que asume que la responsabilidad para incorporarse al empleo es fruto de una decisión individual, basada en el cálculo económico y puede ser sometida a cierta presión que asegure la opción por el trabajo. Por ello se materializa en una configuración específica de los programas de activación: (a) Mecanismos destinados a disuadir la entrada en la asistencia mediante la oferta de trabajo en el momento de la solicitud (*work-test*). (b) Mecanismos de premio-castigo relacionados con el acceso al empleo normalizado. En ellos el premio se consigue mediante fórmulas de impuesto negativo en las que se complementan los ingresos por trabajo. El castigo se materializa en determinadas fórmulas de contraprestación, en la reducción de las cuantías de las prestaciones asistenciales, la limitación de la estancia en la asistencia o el aumento de la presión para la búsqueda de empleo. Aunque estos dispositivos del modelo *workfare* responden en mayor medida a la realidad de la estrategia

Cuadro 3
Clasificación de las estrategias de activación destinadas a perceptores de programas de ingresos mínimos

	Activación-Workfare	Activación-Welfare
Motivación política	Recortar el gasto social. Acabar con la dependencia de las prestaciones asistenciales.	Favorecer el acceso al mercado de los colectivos que se encuentran al margen. Mejorar su participación social.
Alcance de las Políticas de Activación	Destinadas únicamente a <i>personas</i> en la asistencia. Trabajadores pobres (<i>working poor</i>).	La estrategia de activación está orientada al conjunto de la población activa o a grandes grupos prioritarios (jóvenes, desempleados de larga duración) y los colectivos desfavorecidos también se benefician.
Tipo de estrategia	Es preciso incentivar el acceso al empleo y disuadir de la vida en la asistencia. El acceso al empleo depende del individuo. Favorecer la rápida vuelta al empleo: — Fórmulas de impuesto negativo. — Agencias de colocación y orientación.	Orientadas a la mejora de las capacidades de los que se encuentran al margen. No todo el mundo es empleable. Orientada a mejorar el capital humano: — Oportunidades de empleo público. — Recursos formativos. — Dispositivos de orientación.

de buena parte (no todos) de los estados de EEUU, también están siendo implantados de manera creciente en países europeos.

Los mecanismos utilizados en el modelo *welfare* de activación están orientados a favorecer la inserción de las personas que se encuentran en la asistencia a través de programas diseñados en el medio y largo plazo y adaptados a las posibilidades del mercado de trabajo y del grado de empleabilidad del individuo. Durante los períodos de activación, el Estado garantiza prestaciones económicas que permiten llevar un nivel de vida digno al margen del mercado laboral (Behrendt, 2000). Los recursos desarrollados en los países que responden al modelo activación-*welfare* incluyen la creación de oportunidades de empleo en el ámbito público, el diseño de recursos formativos, dispositivos de orientación laboral personalizados y determinados programas de carácter social para los colectivos en situaciones más graves de exclusión. A este modelo corresponde más fielmente la realidad de la estrategia activadora danesa en los años noventa, aunque encontramos también estrategias similares aunque de menor alcance en Holanda, Alemania o Francia (Lødemel y Trickey, 2001).

A la luz de las evaluaciones existentes se concluye que la introducción de estrategias de activación en EEUU, ha supuesto una clara reducción de la protección social, no sólo en tér-

minos económicos, sino también en relación con los derechos de los perceptores. En este país la implantación del *workfare* apenas ha creado nuevas oportunidades de formación y empleo ya que el esfuerzo ha sido orientado a favorecer la inserción inmediata en el mercado normalizado a través de mecanismos de premios y castigos (estímulos-sanciones). Las consecuencias de este modelo son una alta inestabilidad de los procesos de inserción ya que buena parte de las personas que salen de la asistencia, ocupan trabajos que no permiten superar el nivel de pobreza, se encuentran en situación de desprotección, relacionados con actividades irregulares o acaban volviendo a la asistencia. Por el contrario, en los países europeos la activación está suponiendo, un aumento de la financiación y de las oportunidades de inserción para los colectivos en la asistencia. La estrategia activadora aunque supone un aumento de la responsabilidad individual y la introducción de cierto riesgo de desprotección económica, está tratando de adaptarse a las características de los colectivos en función de su empleabilidad. El riesgo de desprotección de los más excluidos se está produciendo de manera diferente en cada escenario de bienestar y en él influyen las características del mercado laboral y el grado de desarrollo de la última red de protección social.

Cuadro 4
Gasto Público (en % del PIB) dedicado a los programas relacionados con el mercado de trabajo, 2004

	Dinamarca	Francia	Reino Unido	España
Medidas Activas	1,74	1,09	0,53	0,77
Servicios públicos de empleo	0,21	0,25	0,34	0,08
Formación profesional	0,52	0,31	0,14	0,17
Subvenciones a la contratación	0,49	0,08		0,33
Integración de discapacitados	0,52	0,09	0,03	0,03
Creación de empleo directo		0,35	0,01	0,10
Incentivos a emprendedores				0,07
Medidas pasivas	2,68	1,77	0,37	1,50
Total Políticas de Empleo	4,42	2,85	0,89	2,27

Fuente: OCDE (2005).

LA RELACIÓN ENTRE ACTIVACIÓN Y ASISTENCIA EN ESPAÑA

En España las altas tasas de desempleo existentes a lo largo de los ochenta llevaron al Gobierno a optar por la estrategia de flexibilización del mercado laboral y a mejorar la protección pasiva del desempleo. Fue a finales, de los noventa, al reducirse de manera sustancial el desempleo, cuando comenzó a potenciarse lentamente la estrategia de activación que se ha ido desarrollando de manera débil y en el nivel autonómico. De este modo, la escasa financiación destinada a políticas de activación ha sido orientada, casi por completo, a fórmulas de subvención a la contratación y al desarrollo de acciones de formación, ambas destinadas a grandes colectivos de desempleados. En 2004 el gasto en políticas activas en España suponía el 0,77% del PIB (OCDE, 2005), muy por debajo de la media europea. Apenas se han desarrollado aquí otras fórmulas de activación desarrolladas en otros países, tales como programas de empleo público, trabajo comunitario, servicios públicos de orientación para el empleo o programas diseñados para jóvenes, discapacitados u otros colectivos en dificultad.

El hecho de que buena parte de las acciones de activación hayan sido de carácter generalista ha contribuido a su escasa eficacia en la inserción laboral de los desempleados en general. Pero sobre todo determina la escasa capacidad de estas acciones para adaptarse a las necesida-

des de los colectivos en situación de exclusión. En esta línea, únicamente se han llevado a cabo algunas iniciativas en el ámbito local orientadas a dar empleo a desempleados en situación de exclusión mediante la organización de actividades laborales de finalidad social o comunitaria. Estas experiencias, vinculadas a programas de RMIs (en Navarra, Andalucía o Asturias) han tenido escasa influencia en el mercado laboral, en las cifras de desempleo y pobreza.

A partir de estudios específicos sobre población excluida realizados en el ámbito autonómico (Aguilar, Laparra y Pérez, 2002; Gobierno de Navarra, 1999) se ha detectado la ausencia de acciones de formación y empleo específicamente diseñadas para personas en situación de exclusión desde los servicios de empleo. En ambas comunidades se observó que, de la amplia financiación europea, destinada a la formación, únicamente una parte muy reducida estaba orientada a colectivos en dificultad. Paralelamente, en España se observa una escasa participación de la población excluida en los programas de formación orientados a la población en general. Los motivos no parecen residir tanto en la existencia de procesos discriminatorios sino en la falta de adaptación de estas acciones a las necesidades y características específicas de la población en dificultad. De este modo, se detecta la imposibilidad de las personas con problemáticas sociales para participar en acciones destinadas al conjunto de la población por motivos tales como la falta de disponibilidad, dificulta-

des para seguir el ritmo o el nivel de los cursos, la falta de hábitos para la formación, o la presencia de otras problemáticas de exclusión.

Por otro lado, en los últimos años la activación, en su concepción más dura o *workfarista* se manifiesta en la adopción de criterios restrictivos y activadores para el acceso a prestaciones y subsidios de desempleo¹⁴ (por ejemplo, renta activa de inserción, requisitos de acceso a las prestaciones por desempleo y desempleo agrario o flexibilización de la jubilación). La reforma del desempleo puesta en marcha por el Gobierno español en 2002 incluye también la gradual desaparición de los subsidios agrarios (PER-REASS), sustituyéndolo por un régimen contributivo para todos los trabajadores agrarios eventuales similar a la provisión general para los desempleados. Además, los programas orientados a favorecer la vuelta al empleo incluyen también incentivos específicos para favorecer el acceso de los sectores de la población considerados excluidos¹⁵. De esta manera, se produce una aproximación de las políticas de activación laboral de los servicios de empleo y las de integración de los servicios sociales.

En las transformaciones recientes de los programas de RMIs, el objetivo de inserción social no sólo ha sido un elemento central sino que ha tomado fuerza. Sin embargo, la forma de concebirlo y llevarlo a la práctica es divergente: desde la filosofía del doble derecho (País Vasco, Madrid o Navarra) hasta la idea de la contraprestación en pago de la deuda que se contrae con la sociedad. Donde sí parece darse una convergencia es en la extensión de dispositivos de empleo de inserción, más como una alternativa que como el único camino, en distintos programas. En este sentido, se podría ver un tímido reflejo de las tendencias activadoras de la política social europea (Pérez Eransus, 2005).

Ante la limitada intervención pública en la creación de oportunidades destinadas a los colectivos más excluidos han sido las entidades de iniciativa social quienes han desarrollado una red

informal de programas de formación y empleo de inserción destinada a colectivos específicos: minoría étnica gitana, jóvenes en dificultad, inmigrantes, mujeres con cargas no compartidas y otros. Esta red informal recoge iniciativas muy valiosas e innovadoras en la creación de oportunidades de formación y empleo pero su alcance todavía es limitado.

No obstante, en el diseño de una estrategia activadora de corte *welfarista* destinada a la población asistida en España habría que tener en cuenta las características específicas del mercado laboral. En este país al elevado nivel de precariedad se une la alta disponibilidad de empleos de baja cualificación requerida por el perfil de nuestro sistema productivo. Los empleos disponibles en hostelería, agricultura, servicio doméstico y construcción hacen especialmente fácil la inserción laboral de los colectivos sin cualificación que se encuentran en la asistencia que realmente pueden trabajar. Este modelo tiene algunas consecuencias importantes para nuestro análisis. Por un lado, la elevada presencia de empleo precario en nuestro país nos permite explicar los bajos niveles de dependencia de las prestaciones de renta mínima en España (en el caso de Navarra, menos de un 20% de los usuarios permanecen de forma continuada en la Renta Básica¹⁶). Todo apunta a que el mantenimiento de ciertas personas en la asistencia se debe a que su situación de exclusión les impide acceder a los puestos de baja cualificación disponibles. En este sentido, el condicionamiento de las prestaciones de garantía de ingresos a la realización de acciones de activación puede traer consigo el aumento de la vulnerabilidad de este tipo de hogares. Por otro lado, la baja calidad de los puestos de trabajo disponibles no permite a los hogares asistidos superar la situación de pobreza y genera procesos de inserción altamente inestables (tal y como ocurría en la experiencia del *workfare* americano). En España si bien es fácil salir de la asistencia también es habitual volver a ella (en Navarra más del 55% de los usuarios realiza un uso intermitente

¹⁴ Se ha restringido el acceso a las prestaciones de desempleo mediante la ampliación de los requisitos de contribución previa y el recorte en la duración de la prestación. Para más información, véase el capítulo 4 en especial sobre las reformas aprobadas y rechazadas en 2002.

¹⁵ La ley 12/2001 incluye bonificaciones en las cotizaciones a la Seguridad Social en la contratación de poblaciones en situación desfavorecida, entre otros, los perceptores de rentas mínimas. Además incluye la consideración de determinadas empresas como empresas de inserción (una figura que hasta a pesar del apoyo de muchos sectores sociales está pendiente de una regulación legal).

¹⁶ Permanecer más de tres años de manera continuada en el programa (Pérez Eransus, 2005).

del programa de Renta Básica). De este modo, la elevada disponibilidad de empleo precario en nuestro país haría precisas acciones de activación que permitieran obtener la cualificación necesaria para optar a otro tipo de empleos de mayor calidad. Muchos de los programas de activación desarrollados por la iniciativa social y los programas de empleo público protegido se asemejan en sus características a los puestos disponibles en el mercado (en términos de bajos salarios y escasa capacidad cualificante). Este hecho hace de ellos recursos de escasa eficacia para la inserción ya que no aportan ningún valor añadido respecto a la precariedad laboral disponible (salvo la flexibilidad de ritmos y contenidos laborales y una gestión comprensiva de las relaciones laborales y humanas). Por este motivo en España se hacen precisos recursos más cualificantes que favorezcan el acceso de sus participantes a otro tipo de empleos y la verdadera superación de la *doble trampa de la precariedad y la inserción* en la que se encuentran muchas personas.

5. CONSIDERACIONES FINALES: EL CONDICIONAMIENTO DE LA ÚLTIMA RED DE PROTECCIÓN SOCIAL COMO VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS SOCIALES DE LOS MÁS DÉBILES

La escasa eficacia de la activación con los colectivos más excluidos no es exclusiva del caso español. Por el contrario, a partir de diversas evaluaciones de eficacia de las estrategias de activación en diferentes países se encuentran evidencias que muestran importantes limitaciones de estos programas a la hora de favorecer la inserción laboral de las personas en situaciones más intensas de exclusión (Lødemel, I. y Trickey, 2001; Torfing, 1999; Barbier, 2001; Gilbert y Van Boris, 2001). La mayoría de las evaluaciones muestran que los programas de activación (formación, orientación) favorecen la vuelta al empleo de las personas en la asistencia que cuentan con mejores niveles de cualificación y menores niveles de exclusión social. Sin embargo, apenas tienen efecto en la inserción laboral de aquellos que llevan más tiempo vinculados a los mecanismos de asistencia social. Las evidencias apuntan hacia la presencia en estos hogares “no

activables” de otros problemas más allá de la falta de empleo o cualificación para el empleo, problemas de índole social, familiar, físico o psicológico que estarían dificultando el acceso de determinados individuos al mercado laboral. Esta hipótesis se ha corroborado en el análisis específico de un programa de renta mínima en Navarra. A partir del estudio de las características de los hogares que más tiempo permanecían en la asistencia se concluyó que en ellos confluían una serie de barreras en el acceso al empleo tales como la falta de disponibilidad debido a cargas familiares no compartidas, la presencia de problemáticas relacionadas con la salud y la salud mental (no reconocidas como discapacidad) o la existencia de fuertes problemas de conflictividad familiar. Todos ellos constituyen obstáculos a la inserción laboral ajenos a la toma de decisiones individual. Para ellos la opción de la vuelta al empleo no se presenta como más adecuada que otras que podrían ser de mayor eficacia desde el punto de vista de la integración. En primer lugar, en este tipo de hogares la continuidad en la garantía de ingresos constituye un mecanismo de elevada capacidad integradora. Sin embargo, en la actualidad, la creciente introducción de condicionamientos laborales en la protección económica puede estar aumentando la vulnerabilidad de los hogares asistidos. Incluso en los programas más flexibles las personas se ven obligadas a comprometerse a realizar alguna acción para poder permanecer en la asistencia. El hecho de que las personas con mayor nivel de deterioro personal y social no puedan cumplir con lo establecido en los programas de activación puede implicar un riesgo creciente de desprotección económica de los sujetos más débiles de nuestra sociedad.

En segundo lugar, además de las estrategias de activación, en ocasiones serían también de utilidad dispositivos destinados a favorecer la disponibilidad para el trabajo de hogares con cargas familiares no compartidas (recursos de cuidado de menores y mayores), mecanismos de intervención social de carácter integral que coordinen acciones en distintos ámbitos (salud, vivienda o acompañamiento social), o dispositivos de empleo de carácter ocupacional para determinados casos de aquellas personas con problemas de salud mental o avanzada edad. Frente a las limitaciones de los programas de rentas mínimas y las políticas de activación por sí solas, la exclusión social requiere políticas socia-

les de mayor alcance. Se hace por tanto indispensable una sinergia de intervenciones que implique diversos ámbitos de actuación más allá del ámbito de los servicios sociales y que tienen que ver con la protección del mercado laboral, políticas de vivienda, sanidad y educación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUILAR, M. GAVIRIA, M. y LAPARRA, M. (1995) *La caña y el pez. El salario social en las Comunidades Autónomas 1989-1994*. Madrid: Fundación Foessa.
- AGUILAR, M., LAPARRA, M. y PÉREZ, B. (coords.) (2002) *La exclusión multidimensional en el espacio urbano: Investigaciones de base para la elaboración del Plan de Lucha contra la Exclusión Social en la Comunidad de Madrid*. Madrid: UPN-CM.
- ARRIBA, A. (1999) *Rentas mínimas de inserción en España: Procesos de implantación y dinámicas sociales*, Memoria de Tesis Doctoral, Universidad Autónoma de Madrid.
- ARRIBA, A. y MORENO, L. (2005) "Spain – poverty, social exclusion and 'safety nets'" en Ferrera, M., *Welfare State Reform in Southern Europe. Fighting poverty and social exclusion in Italy, Spain, Portugal and Greece*. Londres: Routledge.
- AUST, A. y ARRIBA, A. (2005) "Towards activation? Social assistance reforms and discourses" en Taylor-Gooby, P. (ed.) (2005) *Ideas and Welfare State Reform in Western Europe*. Routledge: Palgrave-Macmillan.
- AYALA, L., MARTÍNEZ, R. y SASTRE, M. (2006) *Familia, infancia y privación social. Estudio de las situaciones de pobreza en la infancia*. Madrid: Foessa-Caritas.
- AYALA, L. (2002) "El ingreso madrileño de integración: una valoración desde el conjunto de las Comunidades Autónomas" en Aguilar, Laparra y Pérez (coords.) *La exclusión multidimensional en el espacio urbano. Investigaciones de base para la elaboración del Plan de Lucha contra la Exclusión Social en la Comunidad de Madrid*. Madrid: UPN-CM.
- BARBIER, J.C. (2001) *Welfare to work policies in Europe: The current challenges of activation policies*. Paris, Centre d'études de l'emploi: 24.
- BEHRENDT, C. (2000) "Holes in the safety net? social security and the alleviation of poverty in a comparative perspective" en *Luxembourg Income study Working Paper* nº 259.
- CANTÓ, O. (2006) "Pobreza y exclusión social de la infancia en España" en Vidal, F. (dir.) *V Informe FUEM de políticas sociales: La exclusión social y estado del bienestar en España*, Fundación FUEM e Icaria editorial, 185-201.
- CONSEJO EUROPEO (2004) *Directiva del 2004/113/CE de 13 de diciembre de 2004 por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres al acceso a bienes y servicios y su suministro*, Diario Oficial L 373 de 21.12.2004.
- CONSEJO EUROPEO (2001a) *V Programa de Acción Comunitaria sobre la Estrategia Comunitaria en materia de Igualdad entre Mujeres y Hombres (2001-2005)* Diario Oficial L 17 de 19.1.2001.
- CONSEJO EUROPEO (2001b) *Agenda Social Europea*, Diario Oficial 2001/C 157/02 de 30.05.2001.
- CONSEJO EUROPEO (2001c) *Informe conjunto sobre la integración social*. Bruselas: Consejo de la Unión Europea.
- COX, R.H. (1998) "From Safety Net To Trampoline: Labor Market Activation in the Netherlands and Denmark" en *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 11 (4), 397-414.
- EARDLEY, T., BRADSHAW, J., DITCH, J., GOUGH, I. y WHITEFORD, P. (eds.) (1996) *Social Assistance in OECD Countries: Synthesis Report*. Londres: HMSO.
- FERRERA, M., MATSAGANIS, M. y SACCHI, S. (2002) "Open coordination against poverty: the new EU 'Social inclusion process'" en *Journal of European Social Policy*, 12 (3), 227-240.
- GALLIE, D. y PAUGAM, S. (2000) "Poverty and Financial Hardship among the Unemployed" en Gallie, D. y Paugam, S. (2000), *Welfare Regimes and the Experience of Unemployment in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 47-68.
- GILBERT, N. y VAN VOORHIS, R.A. (2001) *Activating the unemployed*. Nueva York: ISSA.
- GOBIERNO DE NAVARRA (1999) *Plan de lucha contra la exclusión social en Navarra, 1998-2005*. Pamplona: Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud.
- KORPI, W. y PALME, J. (1998) *The strategy of equality and the paradox of redistribution*. Estocolmo: Swedish Institute for Social Research, Universidad de Estocolmo.
- LAPARRA, M. (2004) "La travesía del desierto de las rentas mínimas en España" en *Documentación Social*, 135, octubre-diciembre 2004, 57-76.
- LAPARRA, M. (2006) "La garantía de ingresos mínimos en España: un "sistema" poco sistemático". Mimeo.
- LØDEMEL, I. y TRICKEY, H. (eds.) (2001), 'An Offer you can't refuse'. *Workfare in international perspective*. Londres: The Policy Press.
- MORENO, L. y TRELLES, C. (2004) "Decentralization and Welfare Reform in Andalucía", *Documentos de Trabajo 04-10 Unidad de Políticas Comparadas, CSIC*. (disponible en <http://www.iesam.csic.es/doctrab2/dt-0410.pdf>).

- MTAS (2005a) *Informe Económico y Financiero a los Presupuestos de la Seguridad Social para 2004*. Madrid: Secretaría de Estado de la Seguridad Social (disponible en <http://www.seg-social.es/inicio>).
- MTAS (2005b) *Anuario de Estadísticas Laborales y de Asuntos Sociales, 2004*. Madrid: Subdirección General de Estadísticas Sociales y Laborales, MTAS. (disponible en <http://www.mtas.es/Estadisticas>).
- MTAS (2003) *Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España, Junio 2003-Junio 2005*. Madrid: MTAS. (disponible en <http://www.mtas.es/SGAS/ServiciosSocDep/IncluSocial/PlanNacional/Indice.htm>).
- MTAS (2001) *Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España, Junio 2001-Junio 2003*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- OCDE (2005) *Employment outlook*, Statistical Annex, 2005 (disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/36/30/35024561.pdf>).
- PECK, J. (2001) *Workfare States*. East Sussex: Guilford Press.
- PÉREZ ERANSUS, B. (2005) *Políticas de activación y rentas mínimas*. Madrid: Fundación Foessa.
- SERRANO, A. y ARRIBA, A. (1998) *¿Pobres o excluidos? El Programa del Ingreso Madrileño de Integración en perspectiva comparada*. Madrid: Fundación Argentaria-Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales-Editorial Visor.
- SUBIRATS, J. (dir.) (2004) *Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea*. Barcelona: Fundación La Caixa.
- TORFING, J. (1999) "Workfare with welfare: recent reforms of the Danish welfare state" en *Journal of European Social Policy* 9(1).
- WRIGHT, S., KOPAC, A. y SLATER, G. (2003) "Continuities within Paradigmatic Change: Activation, social policies and citizenship in the context of welfare reform in Slovenia and the UK", en *ESPAnet conference: "Changing European Societies-The Role for Social Policy"*, Copenhagen 13-15 noviembre.

Reis

Revista Española
de Investigaciones
Sociológicas

www.reis.cis.es

119

Julio-Septiembre 2007

CIS

Centro de Investigaciones Sociológicas

María Luz Morán
Espacios y ciudadanos:
los lugares de la
narración clásica de la
ciudadanía

Carlos Frade
Gobernar a otros y
governarse a sí mismo
según la razón política
liberal

Bibiana Escuredo
Las políticas sociales de
dependencia en España:
contribuciones y
consecuencias para los
ancianos y sus
cuidadores informales

Ricardo Mateo
El valor del trabajo
experto aplicado a la
calidad en las cadenas
de montaje

Jerónimo Molina
Gaston Bouthoul.
En conmemoración
de un pionero de la
polemología

Crítica de Libros

Revista Española de Investigaciones Sociológicas

www.reis.cis.es

119

Julio-Septiembre 2007

María Luz Morán
Espacios y ciudadanos:
los lugares de la
narración clásica de la
ciudadanía

Carlos Frade
Gobernar a otros y
governarse a sí mismo
según la razón política
liberal

Bibiana Escuredo
Las políticas sociales de
dependencia en España:
contribuciones y
consecuencias para los
ancianos y sus
cuidadores informales

Ricardo Mateo
El valor del trabajo
experto aplicado a la
calidad en las cadenas
de montaje

Jerónimo Molina
Gaston Bouthoul.
En conmemoración
de un pionero de la
polemología

Crítica de Libros

Director

Fernando Vallespín Oña

Secretaria

Mercedes Contreras Porta

Consejo Editorial

Inés Alberdi Alonso, Luis Enrique Alonso
Benito, Eduardo Bericat Alastuey, Julio
Carabaña Morales, Lorenzo Cachón Rodríguez,
Joan Font Fábregas, Jesús Luis Leal Maldonado,
Alicia E. Kaufmann Hahn, Enrique Luque
Baena, Faustino Miguélez Lobo, Teresa Peña
Gamarra, Alfonso Pérez-Agote, Ramón Ramos
Torre, Emilio Rodríguez Lara, Carlota Solé,
Joan Subirats Humet, Mariano Torcal Lorient

Edita

Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS)
Montalbán, 8. 28014 Madrid
www.cis.es - E-mail: publicaciones@cis.es

Precios

— Suscripción anual (4 números):

	España	Resto del mundo
Instituciones	50 €	80 €
Particulares	40 €	70 €

— Número suelto: 15 €

Solicitudes de suscripción

Mundi-Prensa. Castelló, 37. 28001 Madrid
Tel.: 91 436 37 00 - Fax: 91 575 39 98
E-mail: suscripciones@mundiprensa.es
www.mundiprensa.com

CIS

Centro de Investigaciones Sociológicas